Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

29 544 Arbeidsmarktbeleid

Nr. 624 **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 juni 2015

Hierbij bied ik u de rapportage «Gemeentelijke aandacht voor verdringing door bijstandsgerechtigden» aan[1]. Dit onderzoek van de Inspectie SZW zoomt in op de toets op additionele arbeid en besteedt daarbij aandacht aan zowel het beleid dat de gemeenten hierover hebben geformuleerd, als de uitvoering hiervan op de werkvloer door de klantmanager.

In deze brief vat ik de voornaamste bevindingen van de Inspectie SZW samen. Aansluitend ga ik in op de wettelijke en beleidsmatige kaders en geef ik op de centrale thema's van de rapportage een reactie. Ik geef tot slot aan op welke wijze met de bevindingen van het onderzoek verder zal worden omgegaan.

Samenvatting van de bevindingen van de Inspectie SZW

Centrale vraag van het onderzoek is: «In hoeverre worden instrumenten waarbij sprake is van «werken met behoud van uitkering» in het kader van de participatie en re-integratie van bijstandsgerechtigden, ingezet in lijn met de doelen en de (wettelijke) kaders van het stelsel voor Werk en Inkomen?».

Het onderzoek is kwalitatief van aard. Via een steekproef heeft de Inspectie SZW onderzoek gedaan naar beleid en de uitvoering op dit vlak bij 10 gemeenten. De uitkomsten hiervan zijn tevens gevalideerd door middel van expertsessies, waaraan door 17 gemeenten is deelgenomen. Gezien de gekozen aanpak kunnen op grond van het onderzoek geen uitspraken worden gedaan over de omvang van en de mate waarin verdringing voorkomt, alhoewel in de loop van het onderzoek wel incidentele situaties naar voren zijn gekomen die wijzen in de richting van verdringing. De Inspectie SZW probeert met name te schetsen of er voldoende waarborgen zijn om het risico op verdringing te voorkomen.

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

kst-29544-624
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

Naar het oordeel van de Inspectie SZW ontbreekt veelal voldoende beleid om de additionaliteit van de activiteiten te kunnen waarborgen.

De Inspectie SZW komt tot een aantal oordelen:
- De Inspectie SZW constateert dat elke gemeente een participatie- of re-integratieverordening heeft. Zij oordeelt positief over het feit dat bijna alle gemeenten in hun re-integratiebeleid voor elk van de doelgroepen die zij daarin onderscheiden ten minste één instrument hebben dat valt onder «werken met behoud van uitkering». Belangrijke beleidsuitgangspunten voor gemeenten zijn onder meer dat werkervaring opdoen met «echt werk» de kans op een succesvolle door- en uitstroom vergroot en dat de inzet van instrumenten niet mag leiden tot verdringing van reguliere arbeid.
- Geconstateerd wordt dat de beoordeling of activiteiten als additioneel kunnen worden gezien, in de praktijk vaak volledig aan de klantmanager wordt overgelaten, wat het risico van het ontbreken van additionaliteit en bijgevolg van verdringing met zich mee brengt. Naar het oordeel van de Inspectie SZW moeten gemeenten in hun beleidsregels en werkinstructies meer aandacht besteden aan het voorkomen van verdringing. Het gaat dan met name om het aangeven aan welke voorwaarden een instrument behoort te voldoen, om te borgen dat er sprake is van additionaliteit.
- Gemeenten maken te weinig gebruik van diagnose-instrumenten en methoden om de objectiviteit van het meten van de afstand tot de arbeidsmarkt te waarborgen. De Inspectie SZW constateert dat het vaak aan de klantmanager is om de verschillende factoren en belangen af te wegen en daarop een keuze te maken.
- Enige mate van verdringing wordt door klantmanagers (en bestuurders) soms geaccepteerd, als aan de te verrichten werkzaamheden een leerdoel is verbonden.
- Vaak kan onvoldoende duidelijk gemaakt worden hoe de afweging tussen de verschillende belangen heeft plaatsgevonden bij het kiezen van een instrument. Tegen het ontbreken van een motivering door de gemeente kan de bijstandsgerechtigde bezwaar maken.
- Niet altijd is helder welke medewerker onderzoekt of er mogelijk sprake is van verdringing en op welke wijze dit wordt onderzocht.
- Er wordt vaak in de uitvoering niet gecontroleerd of een keuze voor een bepaald traject juist is. En bij het ontbreken van die controle kan niet worden nagegaan of – ook wanneer er wel sprake is van uitgewerkt beleid – de klantmanager dit ook conform uitvoert. Een aantal gemeenten toetst achteraf steekproefsgewijs de rapportages en beschikkingen van de klantmanagers. En ook vinden er periodieke gesprekken tussen de klantmanager en de teamleider plaats waarbij globaal wordt nagegaan of de klantmanager in de afgelopen periode conform het vastgestelde gemeentelijke beleid heeft gewerkt.
- Over de toezichthoudende taak van de gemeenteraad is de Inspectie SZW kort: er is veelal nauwelijks sprake van een actieve rol van de gemeenteraad bij de ontwikkeling van en toezicht op het beleid met betrekking tot verdringing.

Onderstaand wordt ingegaan op het kader voor werken met behoud van uitkering en op de wijze waarop met de aanbevelingen wordt omgegaan.

Kaders werken met behoud van uitkering

De uitvoeringsverantwoordelijkheid om tot adequate oplossingen te komen teneinde het risico van verdringing te voorkomen ligt uitdrukkelijk op het lokale niveau. Dit laat onverlet dat ik de signalen uit het rapport van

de Inspectie SZW zeer serieus neem. In de brief van 1 oktober 2014[2] van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van mij geven wij aan dat zowel in het politieke als in het maatschappelijke debat zorgen zijn over verdringing op de arbeidsmarkt.
In die brief definiëren wij verdringing als oneerlijke concurrentie die leidt tot baanverlies van de één ten gunste van de ander. Ook de Inspectie SZW verwijst naar deze discussie en heeft hierin aanleiding gezien om toezichtonderzoek te verrichten naar werken met behoud van uitkering en de toetsing op additionaliteit van dit werk. Het is in ieders belang om het speelveld zo scherp mogelijk in beeld te krijgen en om na te gaan op welke wijze verdringing van reguliere arbeidsplaatsen kan worden voorkomen.

Gemeenten hebben vanwege het decentrale karakter van de Participatiewet een grote beleids- en uitvoeringsvrijheid om het participatie- en re-integratiebeleid en de daarbij horende instrumenten vorm en inhoud te geven. Op dat niveau kan het in te zetten instrumentarium immers zo optimaal mogelijk worden toegesneden op de omstandigheden van de individuele werkzoekende, met andere woorden maatwerk worden geleverd. Gemeenten hebben derhalve de ruimte om te bepalen welke ondersteuning mensen nodig hebben en hiermee dus de vrijheid om te bepalen of, welke en op welke wijze re-integratie instrumenten in het individuele geval moeten worden ingezet om de kans op een succesvolle uitstroom richting (uiteindelijk) regulier werk zo groot mogelijk te laten zijn.

Het is goed, zoals uit het onderzoek blijkt, dat alle onderzochte gemeenten in hun beleid hebben vastgelegd welke instrumenten de klantmanagers kunnen inzetten, waarbij werken wordt gecombineerd met een uitkering. Gemeenten geven aan dat zij een zo snel mogelijke uitstroom naar werk en anders een stijging op de participatieladder als doel zien. En gemeenten geven aan dat werken met behoud van uitkering naar hun oordeel bijdraagt aan een succesvolle uitstroom.

De Inspectie SZW oordeelt positief over het feit dat gemeenten aandacht hebben voor alle doelgroepen en constateert dat bijna alle gemeenten in hun re-integratiebeleid voor elk van de doelgroepen die zij daarin onderscheiden ten minste één instrument hebben dat valt onder werken met behoud van uitkering. Een aantal gemeenten geeft expliciet aan dat de inzet van instrumenten niet mag leiden tot verdringing van reguliere arbeid. Gemeenten zijn zich dus uitdrukkelijk bewust van hun verantwoordelijkheid op dit gebied. Uit het onderzoek van de Inspectie SZW maak ik op dat zij, binnen de door hen gekozen werkwijze (die ook kan betekenen dat veel ruimte wordt geboden aan de klantmanager) gedifferentieerd omgaan met de inzet van de verschillende re-integratie instrumenten.

Het vraagstuk van additionaliteit in relatie tot verdringing kent meerdere facetten. Het ontbreken van additionaliteit is overigens niet automatisch gelijk aan verdringing. Er zijn immers re-integratie instrumenten die uitdrukkelijk gericht zijn op het opdoen van concrete werkervaring door het tijdelijk verrichten van regulier werk (proefplaatsing, werkervaringsplaats etc.). Deze zijn er bij uitstek voor bedoeld om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt meer kansen te bieden op een betaalde baan. Het feit dat er bij werken met behoud van uitkering niet per definitie sprake is van additioneel werk, betekent echter niet dat werken met behoud van uitkering ongeclausuleerd voor het verrichten van reguliere werkzaamheden kan worden ingezet. Het uitgangspunt dat in het kader

[2] Kamerstuk 29 544, nr. 558

van het arbeidsrecht loon moeten worden betaald wanneer feitelijk sprake is van een reguliere arbeidsrelatie, blijft onverkort staan.

Bij het inzetten van het instrument werken met behoud van uitkering moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. In alle gevallen staat de positieve bijdrage aan de mogelijkheden voor arbeidsinschakeling centraal en moet het de kans naar regulier werk verbeteren. Dit houdt in dat de gemeente vaststelt dat de individuele cliënt baat heeft bij het opdoen van werkervaring dan wel enige tijd nodig heeft om te wennen aan aspecten die samen hangen met het verrichten van betaald werk (regelmaat, gezagsverhoudingen etc.). Daarmee is altijd sprake van een beperkte periode (gedacht kan worden aan ongeveer zes maanden, mede bedoeld om verdringing en oneerlijke concurrentie te voorkomen). De hier geschetste lijn is door mij in 2013 bevestigd in een brief aan uw Kamer[3]. Hierbij is ook aangegeven dat het tijdelijke karakter en de specifieke voorwaarden voor het inzetten van het instrument mede bedoeld zijn om verdringing van reguliere arbeidsplaatsen te voorkomen.
Daarnaast worden in de door de Programmaraad ontwikkelde Werkwijzer (april 2014) met betrekking tot verdringing inhoudelijke en procedurele aspecten genoemd (er staat evident geen betaling tegenover de werkzaamheden in het afgelopen jaar, geen vacature voor soortgelijke activiteiten, wisselende activiteiten, maak als college afspraken met relevante partijen, leg in de verordening vast welke criteria worden gehanteerd voor de toets op verdringing en het werk kan niet zonder begeleiding worden verricht).
Voor het verdringingsvraagstuk is ook specifieke aandacht gevraagd bij de gemeentelijke bestuurders en VNG. In de Verzamelbrief van december 2014 is uitgebreid ingegaan op het onderwerp verdringing.
Tot slot wil ik wijzen op de eerder genoemde brief van 1 oktober 2014[4], waarin uitgebreid op verschillende facetten van verdringing is ingegaan.

Samenvattend, de wettelijke- en beleidsmatige kaders zijn helder: verdringing van reguliere arbeidsplaatsen op grond van oneerlijke concurrentieverhoudingen moet worden vermeden.

Reactie

Verdringing is bij uitstek één van de onderwerpen die zich nog verder zullen uitkristalliseren in de beleidsregels en zeker ook in de uitvoeringspraktijk van gemeenten. Algemene kaders kunnen nooit zodanig van karakter zijn dat ze altijd volledig recht doen aan de diversiteit van situaties, die zich in de praktijk zullen voordoen. Een algemene afbakening van verdringing is per definitie globaal van karakter en zal nooit alle nuances op dit terrein kunnen vangen.

Dit veronderstelt de noodzakelijke ruimte op gemeentelijk niveau. Enerzijds voor de gemeente waar het de vormgeving van de aanpak betreft, en anderzijds voor de klantmanager die de ruimte moet hebben om – mede op basis van zijn professionaliteit – bij de feitelijke uitvoering tot goed maatwerk te kunnen komen. In het rapport wordt vermeld dat een aantal gemeenten achteraf de rapportages en beschikkingen steekproefsgewijs toetst. En er zijn ook gemeenten waar door middel van periodieke gesprekken tussen de klantmanager en de teamleider globaal wordt nagegaan of de klantmanager conform het vastgestelde gemeentelijke beleid heeft gewerkt.

---

[3] Kamerstuk 30 545, nr. 121
[4] Kamerstuk 29 544, nr. 558

Uit het rapport komt tevens naar voren dat klantmanagers wel degelijk oog hebben voor verdringing, maar onvoldoende sturing ervaren. Zij hanteren in de praktijk zelf ontwikkelde criteria om vast te stellen of iets additioneel is en er geen sprake is van verdringing. Als de klantmanager het gevoel heeft dat het de werkgever om gratis arbeidskrachten gaat, gaat de plaatsing niet door. Daarnaast wordt door verschillende klantmanagers extra kritisch gekeken als het om een plek bij een commercieel bedrijf gaat. En ook wordt in de praktijk gegrepen naar het middel van het met collega's bespreken van moeilijke gevallen.

De Inspectie SZW concludeert dat gemeenten in hun beleidsregels en werkinstructies meer aandacht zouden moeten besteden aan het voorkomen van verdringing. Naar mijn mening hebben de gemeenten op grond van de gemeentelijke beleidsvrijheid alle ruimte om invulling te geven aan de wijze waarop zij hun beleid willen operationaliseren naar hun gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Dat kan, zoals gesuggereerd door de Inspectie SZW, door meer expliciete beleidsregels en werkinstructies. Maar ook door bij voorbeeld het organiseren van peer reviews, uitwisseling en bespreking van moeilijke gevallen, interne deskundigheidsbevordering, het opzetten van een gemeentelijk meldpunt, een lokale adviesraad, regionale afspraken met sociale partners etc. Hierbij faciliteer ik gemeenten reeds met het programma Vakmanschap. Ik zie geen aanleiding gemeenten op dit vlak verder te reglementeren.

De gemeenteraad heeft in deze een belangrijke taak bij het ontwikkelen van gemeentelijk beleid. De gemeenteraad stelt de verordening vast en moet in dat stadium ook aandacht hebben voor het voorkomen van verdringing. De gemeenteraad controleert daarnaast het beleid van het college en zal daarbij ook het aspect van het voorkomen van verdringing in zijn beoordeling moeten meenemen. Het rapport van de Inspectie SZW gaat summier in op de rol van de gemeenteraad; de Inspectie SZW constateert dat zij in het onderzoek sporadisch is tegengekomen dat een gemeenteraad daar actief invulling aan geeft. Het rapport geeft echter geen inzicht in de reden waarom gemeenteraden op dit vlak een nog onvoldoende prominente rol spelen. Dit is jammer, omdat zij gezien de gemeentelijke beleidsvrijheid bij uitstek de gesprekspartners zijn van de colleges waar het gaat om de vormgeving van het beleid.

Ik wil er ten slotte op wijzen dat, daar waar zich in de praktijk onverhoopt knelpunten zouden voordoen, er een aantal mogelijkheden is. Zoals hiervoor aangegeven heeft de gemeenteraad een controlerende rol. Daarnaast heeft de individuele bijstandsgerechtigde de mogelijkheid van bezwaar en beroep bij de gemeente, wanneer er bij voorbeeld sprake zou zijn ongelijke behandeling. En gemeenten beschikken vaak over instanties als een gemeentelijk klachtenloket, een lokale ombudsfunctionaris of een cliëntenraad.

Tot slot

Ik onderschrijf de aanbeveling uit het rapport dat de gemeenten hun re-integratiebeleid en -doelen, en de controle daarop, beter kunnen verankeren door middel van verordeningen, beleidsnota's, werkprogramma's, vormen van collegiale toetsing, deskundigheidsbevordering etc. Een onderdeel daarvan is dat binnen de gemeente goede en heldere afspraken worden gemaakt wie nagaat of sprake is van verdringing en op welke wijze en momenten dit gebeurt. In mijn contacten met de VNG en in Verzamelbrieven zal ik aandacht hiervoor blijven vragen. En ik zal met Divosa bespreken of in het Programma Vakmanschap, dat door Divosa in samenwerking met de VNG wordt uitgevoerd en gefaciliteerd wordt door het Ministerie van SZW, extra aandacht aan de verschillende aspecten van

verdringing kan worden besteed. Het is daarbij van belang om bij de verschillende activiteiten ook de rol en de positie van de gemeenteraden te betrekken.

Zoals ik heb aangegeven zijn de uitgangspunten en wettelijke kaders helder: verdringing op grond van oneerlijke concurrentie door door de gemeente in te zetten voorzieningen in het kader van het participatie- en re-integratiebeleid moet worden vermeden.

Ik ben er voorstander van dat aan deze randvoorwaarde op het lokale niveau – door het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad – uitdrukkelijk aandacht wordt besteed. Ik heb het voornemen om in overleg met de VNG gezamenlijk de gemeenten op te roepen het gemeentelijk beleid met betrekking tot het voorkomen van verdringing expliciet in de re-integratieverordening op te nemen. Op deze wijze wordt de gemeenteraad daadwerkelijk betrokken bij de beleidsmatige afweging hoe aan deze randvoorwaarde op het lokale niveau in het beleid en de uitvoering invulling wordt gegeven.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma